गोपनीय

विधान मण्डल में प्रस्तुत होने के पश्चात निर्गत हेतु

सत्यमेव जयते

प्रेस विज्ञप्ति

भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक
का
74वें संविधान संशोधन अधिनियम के क्रियान्वयन
पर
निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन

SUPREME AUDIT INSTITUTION OF INDIA

लोकहितार्थ सत्यनिष्ठा

Dedicated to Truth in Public Interest

उत्तर प्रदेश सरकार

प्रतिवेदन संख्या 5 वर्ष 2024

प्रेस विज्ञप्ति

74वें संविधान संशोधन अधिनियम के क्रियान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन संख्या 05 वर्ष 2024

उत्तर प्रदेश सरकार के संदर्भ में 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के क्रियान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन – प्रतिवेदन संख्या 05 वर्ष 2024 दिनांक ....को राज्य विद्यानमण्डल के समक्ष रखा गया। प्रतिवेदन के महत्वपूर्ण बिन्दु निम्नवत हैं:

74वां संविधान संशोधन अधिनियम, जो 1 जून 1993 को लागू हुआ, ने लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण के लिए एक स्पष्ट अधिदेश प्रदान किया और देश के शहरी क्षेत्रों में स्व–शासित स्थानीय निकायों के माध्यम से जमीनी स्तर पर लोकतंत्र की शुरुआत के लिए एक संस्थागत ढांचा तैयार किया। इसने शहरी स्थानीय निकायों को संविधान की 12वीं अनुसूची में सूचीबद्ध 18 कार्यों को करने का अधिकार दिया। तदनुसार, राज्य सरकार ने निधियों, कार्यों और पदाधिकारियों के संदर्भ में शहरी स्थानीय निकायों को अधिकार देने के लिए उत्तर प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1916 (यूपीएम अधिनियम) और उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1959 (यूपीएमसी अधिनियम) में 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के आवश्यक प्रावधानों को शामिल करने के लिए उत्तर प्रदेश स्थानीय स्वशासन कानून (संशोधन) अधिनियम 1994 अधिनियमित (मई 1994) किया।

(प्रस्तर 1.1 एवं 4.1)

इस लेखापरीक्षा का उद्देश्य संविधान की 12वीं अनुसूची में निहित कार्यों के प्रभावी निर्वहन के लिए समुचित रूप से बनायी गई संस्थाओं के सृजन और पर्याप्त संसाधनों के हस्तांतरण के माध्यम से शहरी स्थानीय निकाय के सशक्तिकरण को सुनिश्चित करना था।

(प्रस्तर 2.1)

लेखापरीक्षा में शहरी स्थानीय निकायों हेतु संस्थागत तंत्र के प्रावधान और कामकाज में कमियाँ पायी गयी क्योंकि राज्य सरकार द्वारा शहरी स्थानीय निकायों के लिए निर्धारित 18 कार्यों में से 15 कार्य पूर्ण रूप से तथा एक कार्य आंशिक रूप से ही हस्तान्तरित किया। इसके अतिरिक्त शहरी स्थानीय निकायों को इन हस्तांतरित कार्यों के निर्वहन में स्वायत्तता की कमी थी क्योंकि वे मात्र एक कार्य के क्रियान्वयन के लिए ही पूरी तरह से उत्तरदायी थे और अन्य कार्यों के क्रियान्वयन में या तो इनकी सीमित भूमिका थी अथवा कोई भूमिका नहीं थी।

(प्रस्तर 4.1)

वार्डों के परिसीमन में देरी के फलस्वरूप वर्ष 2017 के शहरी स्थानीय निकायों के चुनावों में देरी हुयी। इसके बाद शहरी स्थानीय निकायों के चुनाव मई 2023 में हुए। राज्य सरकार ने विलंब से परिषदों में सदस्यों को नामित किया। नमूना जाँच की गयी शहरी स्थानीय निकायों में परिषद और कार्यकारी समिति की बैठकों में कमी थी और बैठकों की कार्यसूची भी बैठक के निर्धारित समय से पूर्व पार्षदों/सदस्यों को प्रेषित नहीं की गई थी। नमूना जाँच की गयी शहरी स्थानीय निकायों ने उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम और उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम के प्रावधानों के अंतर्गत आवश्यक विभिन्न समितियों जैसे वार्ड समिति एवं संयुक्त समिति का गठन नहीं किया गया था।

(प्रस्तर 4.2.1.1, 4.2.1.2, 4.2.2.1, 4.2.3.1, 4.2.3.2, 4.2.3.4 एवं 4.2.3.5)

शहरी स्थानीय निकायों की नियोजन प्रक्रिया में कमी थी। नमूना जाँच की गयी शहरी स्थानीय निकायों में से किसी ने भी वार्षिक विकास योजना तैयार नहीं की थी। इसके साथ ही चयनित जिलों में जिला योजना समिति द्वारा पंचायतों और नगरपालिकाओं के बीच सामान्य हितों के मामलों के संबंध में जिला विकास योजना तैयार नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, महानगर क्षेत्र हेतु विकास योजना तैयार करने के लिए राज्य में महानगर योजना समिति का भी गठन नहीं किया गया था। नमूना जाँच की गयी शहरी स्थानीय निकायों में ठोस अपशिष्ट प्रबन्धन नियम 2016 के प्रावधानों के अनुरूप ठोस अपशिष्ट प्रबंधन योजना तैयार नहीं की गई थी। केन्द्र/राज्य प्रायोजित योजनाओं की नियोजन प्रक्रिया में शहरी स्थानीय निकायों की भूमिका भी सीमित थी। इसके अलावा, चयनित कार्यों के क्रियान्वयन में शहरी स्थानीय निकायों की भूमिका संचालन और अनुरक्षण तक ही सीमित थी। नमूना जाँच की गयी शहरी स्थानीय निकायों द्वारा चयनित सेवाएं केन्द्रीय सार्वजनिक स्वास्थ्य और पर्यावरण अभियन्त्रण संगठन के सेवा स्तर बेंचमार्क के अनुरूप प्रदान नहीं की जा सकी।

(प्रस्तर 4.2.3.6, 4.2.5, 4.2.6, 5.2, 5.2.1, 5.3.4 एवं 5.4)

शहरी स्थानीय निकायों के पास मानव संसाधनों पर अधिकार का अभाव रहा क्योंकि पदों की स्वीकृति, कर्मचारियों के लिए परिलब्धियां आदि तय करने के संबंध में शक्तियां राज्य सरकार में निहित थी और विभिन्न सेवाओं के अंतर्गत कर्मचारियों की भर्ती में शहरी स्थानीय निकायों की कोई भूमिका नहीं थी, जिसके परिणामस्वरूप विभिन्न सेवाओं के अंतर्गत मानव संसाधनों में 43 प्रतिशत तक की कमी थी।

(प्रस्तर 6.1 एवं 6.2)

लेखापरीक्षा में शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों में अपर्याप्तता भी पायी क्योंकि शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व आधार को निर्धारित करने की शक्तियां राज्य सरकार के पास थीं। शहरी स्थानीय निकायों का स्वयं का राजस्व नाममात्र था और केन्द्रीय और राज्य वित्त आयोगों की संस्तुतियों के आधार पर केन्द्र और राज्य सरकारों से वित्तीय अंतरण शहरी स्थानीय निकायों के राजस्व का बड़ा हिस्सा था। स्वयं के राजस्व के कई संभावित स्रोतों को शहरी स्थानीय निकायों द्वारा चिन्हित या अनुकूलित नहीं किया गया था। इसके अलावा, शहरी स्थानीय निकायों को निर्दिष्ट राजस्व के अवमुक्त होने में भी कमी थी।

(प्रस्तर 7.1, 7.1.1.3 एवं 7.2)

राज्य वित्त आयोगों के गठन में न केवल विलंब हुआ बल्कि इसके प्रतिवेदनों को प्रस्तुत करने और स्वीकार करने में भी विलंब हुआ। इसके अलावा, राज्य वित्त आयोग की स्वीकृत संस्तुतियों के लागू होने में भी देरी हुई या अभी तक लागू नहीं की गई। नमूना जाँच किए गए शहरी स्थानीय निकायों के बजट अनुमान अवास्तविक थे और बजट अनुमान और वित्तीय लेखों को तैयार करने के लिए उत्तर प्रदेश नगरपालिका लेखा मैनुअल 2018 के प्रारूप भी शहरी स्थानीय निकायों द्वारा नहीं अपनाए गए थे। इसके अलावा बजट अनुमान या तो परिषद को प्रस्तुत नहीं किये गए थे अथवा परिषद द्वारा विलंब के साथ अनुमोदित किए गए थे। शहरी स्थानीय निकायों की सहायता के लिए अनुदानों को राज्य सरकार ने सीधे पैरास्टेटलों को अंतरित किया। इसके अलावा, अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के रूप में शहरी स्थानीय निकायों की प्राप्तियों को राज्य सरकार ने समर्पित नगरीय परिवहन निधि में भी अंतरित किया। वस्तु एवं सेवा कर के अंतर्गत प्रवेश कर
(शहरी स्थानीय निकायों के उपयोग के लिए ढांचागत विकास निधि बनाने के लिए माल की आवाजाही पर देय) को शामिल करने पर शहरी स्थानीय निकायों को कोई मुआवजा नहीं दिया गया था।

(प्रस्तर 7.1.1.1, 7.1.1.3, 7.7.1, 7.7.2, 7.7.3 एवं 7.7.4)

निधियों के उपयोग, वित्तीय और प्रशासनिक स्वीकृति की शक्तियों और कार्यों के क्रियान्वयन के संबंध में शहरी स्थानीय निकायों पर कई प्रतिबंध/सीमाएं लगाई गई थीं।

(प्रस्तर 7.8.2 एवं 7.9)

हमने नीचे दिए गए विवरण के अनुसार सरकार को 19 अनुशंसायें भी की हैं:

अनुशंसा 1: राज्य सरकार संविधान की 12वीं अनुसूची में परिकल्पित सभी क्रियाकलापों/ कार्यों और उत्तरदायित्वों को शहरी स्थानीय निकाय को सौंपने के लिए आवश्यक कदम उठा सकती है।

अनुशंसा 2: विकेन्द्रीकरण प्राप्त करने की परिकल्पना को वास्तविकता में बदलने के लिए राज्य सरकार निर्णायक कार्रवाई कर सकती है। शहरी स्थानीय निकाय को हस्तांतरित किये गये कार्यों के सम्बन्ध में पर्याप्त स्वायत्तता सुनिश्चित करने के लिए कदम उठाए जाने की आवश्यकता है।

अनुसंशा 3: राज्य सरकार को शहरी स्थानीय निकायों के निर्वाचन समय से संपन्न कराने के लिये वार्डों के परिसीमन और सीटों एवं पदों के आरक्षण सम्बन्धी कार्यों को शीघ्रता से पूर्ण किया जाना सुनिश्चित करना चाहिए।

अनुशंसा 4: उत्तर प्रदेश नगर निगम/नगरपालिका अधिनियमों के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों में सलाहकार समिति, वार्ड समिति और विकास समिति आदि जैसी विभिन्न समितियों का गठन किया जा सकता है और उन्हें प्रभावी ढंग से कार्य करने के लिए पोषित और प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।

अनुशंसा 5: शहरी स्थानीय निकायों के समुचित कार्यप्रणाली के लिए परिषद और कार्यकारी समिति की समय पर बैठकें सुनिश्चित की जानी चाहिए और कार्यों को पारदर्शी तरीके से निष्पादित करने के लिए परिषद को अपनी शक्तियों का प्रयोग करना चाहिए।

अनुशंसा 6: जलापूर्ति, स्वच्छता एवं सीवरेज सेवाओं और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के अंतर्गत सेवा संपादन प्रणाली में सुधार हेतु सेवा स्तर के मापदंडों का सख्ती से पालन किया जाना चाहिए।

अनुशंसा 7: राज्य सरकार आवश्यक कर्मचारियों के मूल्यांकन और भर्ती जैसे मामलों में शहरी स्थानीय निकायों को मानव संसाधनों पर पर्याप्त अधिकार देने पर विचार कर सकती है। शहरी स्थानीय निकायों की कार्यकुशलता बढ़ाने एवं नागरिकों को बेहतर सेवाओं के लिए स्वीकृत संख्या के सापेक्ष रिक्त पदों को भरा जाना चाहिए।

अनुशंसा 8: शहरी स्थानीय निकाय की वित्तीय स्वायत्तता को बढ़ावा देने के लिए लक्ष्य निर्धारण कर ठोस कदम उठाए जा सकते हैं।

अनुशंसा 9: राज्य सरकार राज्य वित्त आयोग के गठन में विलम्ब से बचें और उनकी संस्तुतियों का त्वरित लागू किया जाना सुनिश्चित करें।

अनुशंसा 10: राज्य वित्त आयोग की स्वीकृत संस्तुतियों को लागू करते समय राज्य सरकार को विचलन से बचना चाहिए।

अनुशंसा 11: राज्य वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित निधियों का शहरी स्थानीय निकायों को हस्तान्तरण, राज्य सरकार की प्रतिबद्धता के अनुसार और समयबद्ध तरीके से किया जाना चाहिए ताकि शहरी स्थानीय निकायों के पास अपनी विकासात्मक गतिविधियों को पूरा करने के लिए पर्याप्त वित्तीय संसाधन हों।

अनुशंसा 12: राज्य सरकार को शहरी स्थानीय निकायों को अनुदान जारी करने की निगरानी करनी चाहिए ताकि आवंटित अनुदान पूरी तरह से और समय पर जारी किया जा सके।

अनुशंसा 13: *राज्य सरकार को इस संबंध में प्रासंगिक अधिनियमों के प्रावधानों के अनुसार अतिरिक्त स्टांप शुल्क के मद में शहरी स्थानीय निकायों का देय हिस्सा जारी करना चाहिए।*

अनुशंसा 14: शहरी स्थानीय निकायों को देय राजस्व की वसूली की निगरानी को मजबूत किया जाना चाहिए ताकि बकाया धनराशि में अभिवृद्धि न हो सके और प्राप्य राशि की वसूली पूरी तरह से और समय पर की जा सके।

अनुशंसा 15: कर योग्य सम्पत्तियों की संख्या सुनिश्चित करने के लिये सम्पत्ति कर सर्वेक्षण नियमित अन्तराल पर कराया जाना चाहिए तथा सम्पत्तियों का निर्धारण समय–समय पर पुनरीक्षित मासिक किराये की दर के साथ निर्धारित अन्तराल पर सुनिश्चित किया जाये।

अनुशंसा 16: राज्य सरकार को संपत्ति कर संग्रहण में बेहतर परिणाम के लिए सर्वोत्तम कार्य प्रणाली एवं सूचना और संचार प्रौद्योगिकी के उपयोग को अपनाया जाना सुनिश्चित करना चाहिए।

अनुशंसा 17: शहरी स्थानीय निकायों द्वारा स्वयं के गैर–कर राजस्व की वसूली में वृद्धि करने तथा समय से मांग जारी किये जाने के प्रयास किये जाने चाहिये।

अनुशंसा 18: शहरी स्थानीय निकाय को अपने बजट को वैज्ञानिक तरीके से तैयार करने के लिए प्रेरित करने के लिए प्रयास किए जाने की आवश्यकता है, जिसमें जुटाए जाने वाले अपेक्षित निधि के वास्तविक प्रक्षेपण को ध्यान में रखा जाए।

अनुशंसा 19: शहरी स्थानीय निकायों के माध्यम से पैरास्टेटल्स को निधि जारी की जानी चाहिए ताकि कार्यदायी संस्थाओं की गतिविधियों पर स्थानीय सरकार का वित्तीय नियंत्रण सुनिश्चित हो सके।

12/7/24
(राम हित)
प्रधान महालेखाकार

उपरोक्त के सम्बन्ध में अन्य किसी सूचना हेतु कृपया निम्नलिखित पते पर सम्पर्क करें:
व0 उप महालेखाकार,
का0 प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा–1)
उत्तर प्रदेश, प्रयागराज–211001

इमेल : dagadmn.up2.au@cag.gov.in, **वेबसाइट** : https://cag.gov.in/ag1/uttar-pradesh/en
दूरभाष : 0532-2624757 **फैक्स** : 05322424102